
*El desequilibrio y la deuda externa como limitantes del desarrollo**

Jean-Yves Chamboux-Leroux**



Hace seis años, cuando estaba terminando el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, pocos podían adivinar lo que estaba a la vuelta de la esquina. En general, se suponía que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), e incluso el posible nombramiento del entonces presidente como titular de la Organización Mundial del Comercio (OMC) garantizarían el largo y estable auge mexicano bajo la liberalización económica.

El despertar de tal sueño fue abrupto. El 20 de diciembre de 1994 se anunció un cambio en la banda de flotación del peso con respecto al dólar, y dos días después el caos era patente. Se presentó una fuga masiva de divisas, la moneda mexicana se devaluó y se estableció una estricta política de estabilización similar a la que se había aplicado en los años ochenta y que ya creíamos tan sólo un mal recuerdo.

Ahora, a fines del año 2000, con un nuevo auge y la promesa de que ya no habrá crisis recurrentes, ¿realmente hemos superado los obstáculos estructurales al desarrollo? No es tan sencillo. En particular, el crecimiento mexicano se encuentra sumamente relacionado con desequilibrios externos crecientes. Cuanto más crece la economía más se importa y más deuda se tiene que contratar, más se debe recurrir al ahorro externo (inversión extranjera directa y especulativa) y más se acerca el país a nuevos riesgos de crisis.

El objetivo de este artículo es presentar, bajo una perspectiva histórica (desde 1982), el riesgo permanente que corre México debido a su desequilibrio financiero con el resto del mundo; cómo este desequilibrio está asociado a la deuda externa, que permanece y se expande como un tumor pese a algunos tratamientos de ajuste, y cómo estos desequilibrios limitan seriamente el papel del estado para establecer políticas de desarrollo, sobre todo por las limitaciones presupuestales que le impone.

La permanencia del desequilibrio externo: 1980-1999

Las relaciones económicas de un país con el exterior se registran en un documento llamado balanza de pagos. Éste se descompone en cuatro elementos: la cuenta corriente; la cuenta de capitales; los errores y omisiones, y la variación de sus reservas internacionales.

La cuenta corriente determina la relación entre gastos e ingresos inmediatos o corrientes. En concreto, la podemos subdividir, principalmente, en varias balanzas:

- La balanza comercial refiere las exportaciones menos las importaciones de mercancías (a estas últimas suelen agregarse los costos, seguros y fletes asociados al comercio internacional).
- La “balanza turística” comprende los gastos que hacen en México quienes no residen en nuestro país menos los gastos que hacen los residentes mexicanos fuera de México.

* Este trabajo forma parte del proyecto “Empleo y distribución del ingreso en Colima, Jalisco y Nayarit” (ITESO-Simorelos núm. 970303004).

** Investigador del ITESO.

- Los intereses de la deuda que pagan los deudores de México —es decir, cuando México le presta a otros países— menos los intereses que México tiene que pagar por los préstamos que recibió.
- Las transferencias unilaterales, que son ingresos y egresos de divisas sin contraprestación alguna y que se corresponden en México principalmente con las remesas enviadas por los braceros, auténticos “metedólares” que impiden que las crisis sean aún mayores.

La cuenta de capital corresponde al saldo de entradas y salidas de capital e incluye principalmente:

- El endeudamiento neto generado en ese periodo (sólo refiere los pagos de principal y no los intereses, que se encuentran en la cuenta corriente).
- La inversión extranjera directa (es decir, la de carácter productivo), aunque no necesariamente incluya nueva planta productiva (como en el caso de las privatizaciones).
- La inversión de carácter especulativo, tanto en el mercado accionario como en el de dinero.

El tercer rubro determina las reservas de un país en monedas extranjeras (divisas).

Se considera que un déficit en cuenta corriente o un excedente de la de capital se traduce en un déficit de ahorro nacional que se compensa precisamente con las entradas de capitales extranjeros, o sea de ahorro externo.

Así, un déficit en cuenta corriente de un país implica su dependencia del financiamiento externo, es decir, que la balanza de capital debe ser positiva para contrarrestar el saldo negativo de la cuenta corriente. Pero eso significa un aumento neto de los pasivos del país considerado, entre otros aspectos de su deuda externa. Una cuenta de capital positiva implica salidas de capitales futuras por concepto de pago de dividendos, intereses, etc. Sin embargo, las entradas de capital no son forzosamente negativas. Ellas permiten generar nuevas inversiones y, por ende, mayor actividad económica y más empleos. Las entradas de capital, cuando se utilizan en inversión productiva, y en particular en los sectores exportadores o de sustitución de importaciones, pueden servir para generar entradas futuras de capitales y presentar un ingreso a mediano o largo plazo.

Cuando las entradas de capital no se traducen en inversión productiva, en cambio, pueden presentarse dificultades para su reembolso —es el caso de la deuda—, ya que además de pagar el principal hay que pagar los intereses —servicio de la deuda. En esta situación, un país puede tener tan graves problemas que no le permitan pagar el principal —la amortización— y frecuentemente ni siquiera los intereses. En esas condiciones, se tiene que captar capital extranjero de donde se pueda.

La situación de un país endeudado también puede dificultarse si las tasas de interés de su deuda suben más que la rentabilidad de sus inversiones.

Veamos ahora el comportamiento de cada una de las cuentas de México en los últimos 20 años.

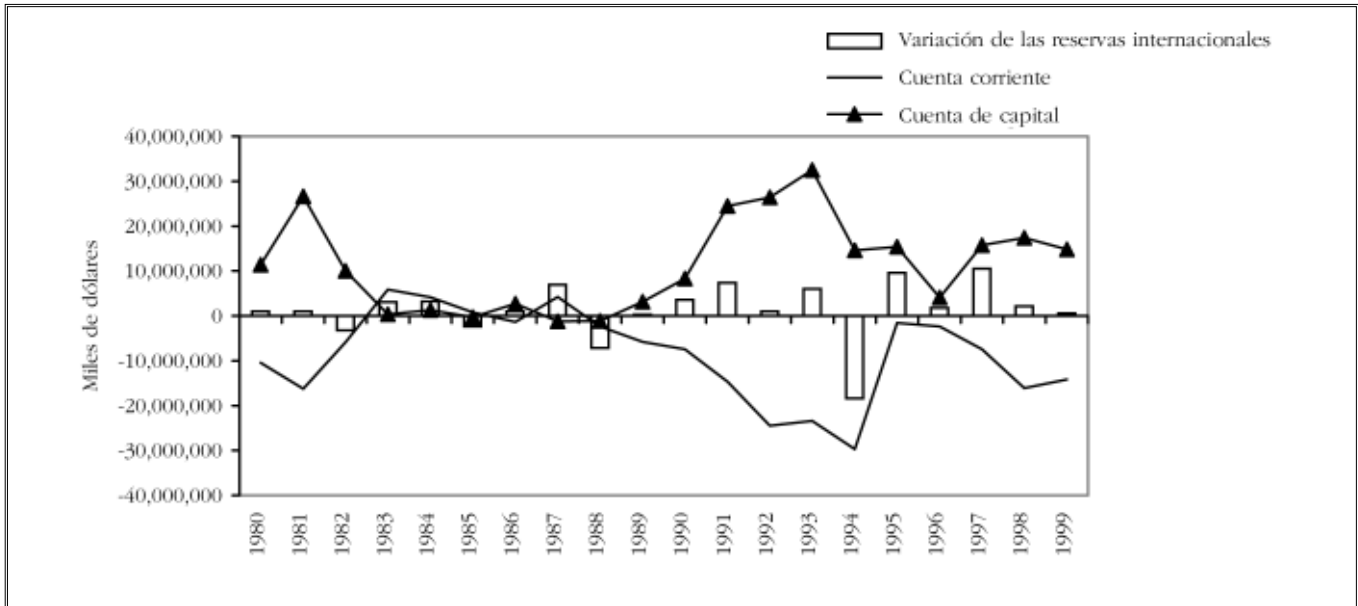
Evolución de la cuenta corriente: 1980-1999

En este periodo sólo fue positiva unos cuantos años de la década de los ochenta (1983, 1984, 1985 y 1987), cuando la economía mexicana registró un crecimiento económico nulo. En esos años la cuenta de capital fue negativa, lo que implicó salidas de capital del país por aumento de los activos y/o reducción de los pasivos con el exterior y/o reducción de las reservas internacionales. Una cuenta corriente negativa implica entradas de capitales extranjeros y/o disminución de las reservas extranjeras. La venta de activos nacionales al extranjero —las privatizaciones— ha sido frecuentemente una forma de financiar el déficit de la cuenta corriente. Tener una cuenta corriente positiva es, entonces, fundamental para un país que tiene graves problemas de endeudamiento externo, ya que le permite reducir su deuda, o al menos no aumentarla. Sin embargo, el que dicho superávit sirva para pagar deudas significa que los países pobres que se encuentran en esta situación contribuyen a financiar el desarrollo de los más ricos.

Pero, ¿cómo se origina el déficit de la cuenta corriente?

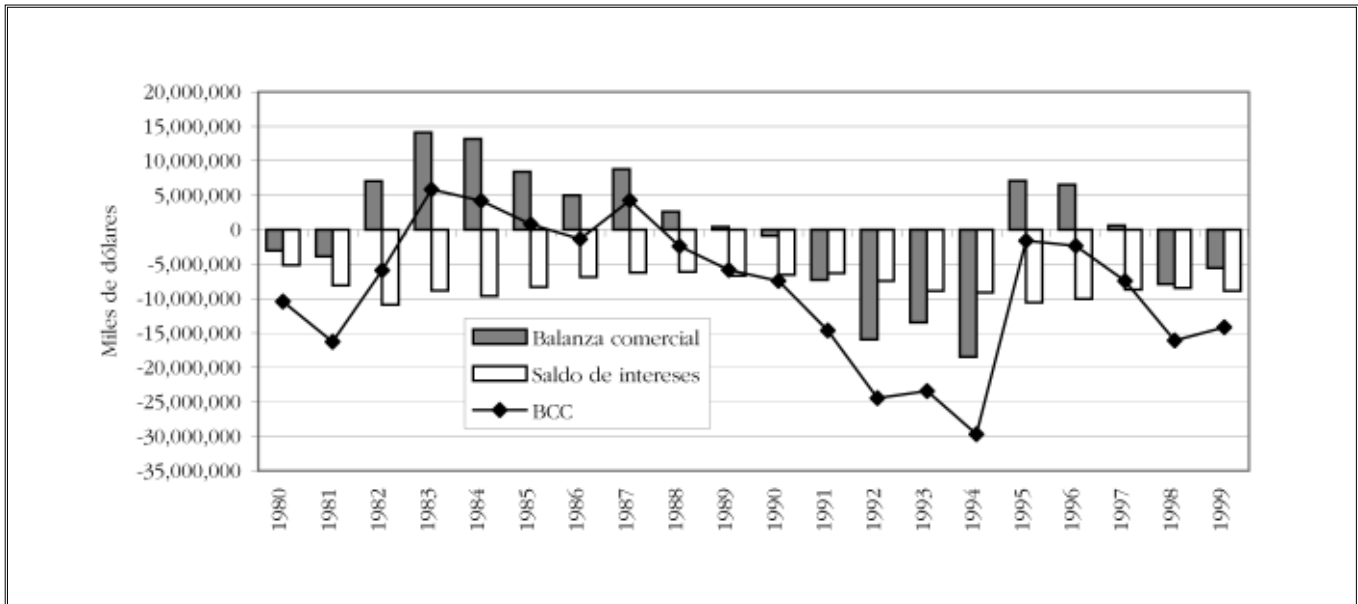
Por lo general, el elemento más importante de la cuenta corriente es la balanza comercial, pero los servicios factoriales —en especial los intereses de la deuda externa— han influido de manera considerable en su evolución. Este renglón fue el que acumuló el mayor déficit del periodo 1980–1999 (204,500 millones de dólares), cifra superior a los déficit por comercio exterior.

Gráfica 1
La balanza de pagos, 1980–1999



Fuente: Banco de México, www.banxico.org.mx, Información financiera y económica.

Gráfica 2
La balanza en cuenta corriente (BCC), 1980–1999

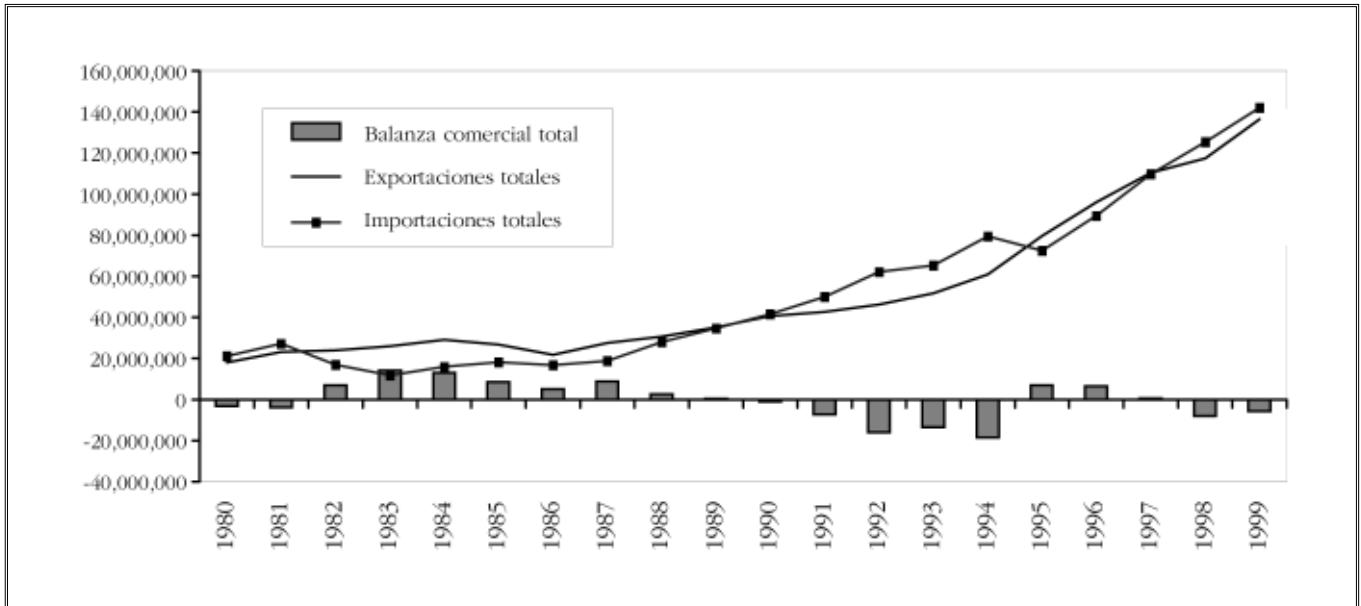


Fuente: Banco de México, www.banxico.org.mx, Información financiera y económica.

Los pagos netos de intereses constituyen por sí solos uno de los principales factores explicativos de los déficits de la balanza de cuenta corriente. En diversos años, sobre todo en épocas difíciles (1982, 1986, 1988, 1989, 1995, 1996, 1997), la balanza de cuenta corriente hubiera sido positiva sin los pagos netos de intereses. En el periodo 1980–1999 el pago acumulado de éstos totalizó 162,000

millones de dólares, es decir, más que el nivel actual de la deuda externa. Por eso es importante subrayar su papel en la generación de un déficit de cuenta corriente ya que, como lo hemos dicho, éste puede revertirse en un nuevo aumento de la deuda. Así, un país entra en un círculo vicioso del endeudamiento, es decir, que se tiene que endeudar para poder pagar los intereses de su deuda, lo

Gráfica 3
La balanza comercial, 1980-1999 (miles de dólares)



Fuente: Banco de México, www.banxico.org.mx, Información financiera y económica.

que más adelante le generará problemas para pagar la nueva deuda.

El superávit comercial permitió que de 1983 a 1987 —salvo en 1986— la cuenta corriente resultara positiva, compensando el saldo negativo del pago de intereses. Después el saldo comercial se tornó deficitario y se agravó la situación de la cuenta corriente hasta 1994. Dada la importancia de los pagos de intereses externos, se puede decir que México está condenado a mantener superávit comerciales significativos para no empeorar su situación externa.

En los siguientes párrafos presentaremos algunos de los factores que explican la evolución de la balanza comercial mexicana.

La gráfica 2 permite destacar el impacto de la liberalización del comercio exterior que emprendió México a mediados de la década de los ochenta. Ésta fue marcada históricamente con la entrada en 1986 del país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio (OMC). La liberalización implicó la reducción de aranceles y la eliminación progresiva de los permisos previos de importación. Uno de sus objetivos era impulsar las exportaciones y, por ende, obtener superávit comerciales. Otro era facilitar la importación de bienes de capital y la competencia exterior que permitiera la restructuración y modernización del aparato productivo.

A partir de 1988 se observa un aumento importante de las exportaciones mexicanas (gráfica 3). Sin embargo, lo es más el de las importaciones, lo que provoca a partir de 1991 un importante déficit comercial. Además, en los primeros años del auge del comercio exterior el aumento de las importaciones se debe en gran medida a los bienes de consumo (150% en 1988 y 82% en 1989), más que al aumento de las importaciones de bienes de capital (53% en 1988 y 18.4% en 1989).

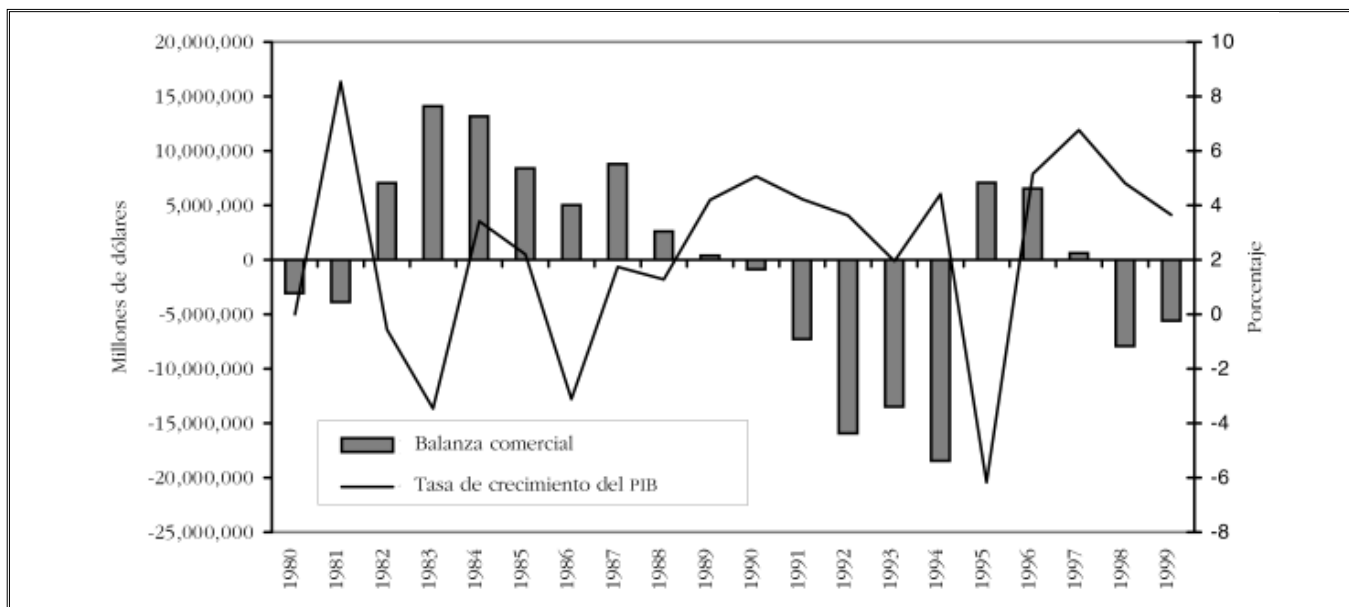
Estas dos evoluciones no fueron favorables, primero, porque provocan déficit en cuenta corriente y, segundo, porque la importación de bienes de consumo, a diferencia de la de bienes de capital, no permite más adelante un aumento de las exportaciones ni una disminución de las importaciones.

En la gráfica 3 destacan en la balanza comercial dos periodos de superávit y tres de déficit, atribuibles en buena parte a la liberalización.

La balanza comercial refleja la situación económica interna de México. Así, el más largo periodo de superávit comercial (1982-1989) está asociado a la crisis económica más larga del periodo estudiado (1982-1988). De igual manera, la profunda crisis de 1995 se tradujo en un significativo superávit comercial.

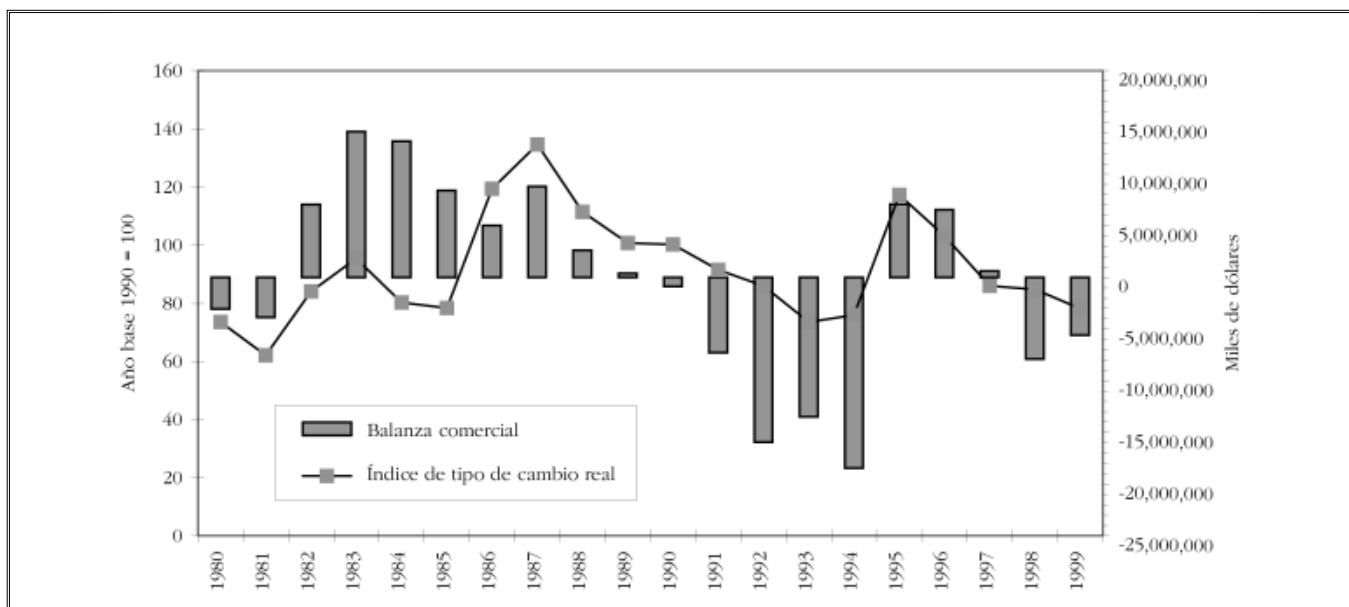
Como la crisis económica se traduce en una disminución de la demanda interna, se reducen las

Gráfica 4
Crecimiento económico y balanza comercial, 1980–1999



Fuente: Banco de México, www.banxico.org.mx, Información financiera y económica; INEGI, www.inegi.gob.mx, Banco de información económica. Cálculos del autor.

Gráfica 5
Balanza comercial y tipo de cambio real, 1980–1999



Fuente: Banco de México, www.banxico.org.mx, Información financiera y económica.

importaciones y aumentan las exportaciones, como se muestra en la gráfica 3, tanto en 1982 como en 1995.

Sin embargo, de 1983 a 1987 las importaciones y exportaciones se mantuvieron constantes pese a las devaluaciones. Este fenómeno no se repitió en la crisis de los noventa: en 1995 las im-

portaciones cayeron, pero al año siguiente aumentaron de nuevo, al igual que la producción interna. Conviene subrayar que en 1995 los productores compensaron, al menos parcialmente, la caída de la demanda interna por un aumento de las exportaciones, lo que no se había visto en 1982. De cualquier modo, esta compensación fue claramen-

te insuficiente, ya que el saldo fue una caída del PIB de 6.2%.

México ha tenido un fuerte crecimiento económico desde el segundo trimestre de 1996, pero también ha vuelto al sendero del déficit comercial, como lo hizo después de la crisis de los ochenta, lo que reedita el grave problema del desequilibrio externo de su economía.

Una segunda relación se puede establecer entre la evolución del tipo de cambio real del peso mexicano y la balanza comercial.

Para entender la relación entre estas dos variables es necesaria una pequeña digresión: un aumento del índice del tipo de cambio real —cantidad de pesos que se necesita para comprar una mercancía en el extranjero— implica una disminución del valor del peso en relación con una canasta de divisas tomando en cuenta las diferencias internacionales de inflación. Si nuestra inflación es superior a la de Estados Unidos —país con el que tenemos cerca de 90% de nuestro comercio—, una reducción del tipo de cambio real implica una sobrevaluación. Dicho de otra manera, la competitividad-precio de los productos mexicanos disminuye. Esto se traduce, por lo general, en una caída de las exportaciones mexicanas y un aumento de las importaciones, lo que produce un deterioro del saldo comercial.

Por ejemplo, entre 1981 y 1983 (gráfica 5) el índice del tipo de cambio aumenta mientras que la economía pasa de un déficit comercial a un superávit creciente en el mismo periodo. Por el contrario, de 1987 a 1994 el índice disminuye —el valor real del peso aumenta— cuando la economía pasa de un superávit a un déficit comercial de amplitud creciente, que desemboca en la crisis de diciembre 1994 y en una devaluación del peso (aumento del índice de tipo de cambio real).

En los últimos cinco años podemos observar a la vez una reducción del índice de tipo de cambio real y la reaparición de déficit comerciales, situación muy parecida a la de principios de los noventa.

Evolución de la cuenta de capital, 1980-1999

Esta cuenta representa el financiamiento de la cuenta corriente. Un déficit en esta última se debe compensar con un ingreso de capitales. El problema de este financiamiento es que puede aumentar la deuda externa. Es lo que veremos a continuación.

El capital extranjero puede ingresar como depósitos o préstamos —lo que implica endeudamiento— o bien como inversión extranjera, ya sea directa o de cartera. Esta última constituye un factor de riesgo ya que, dada su elevada volatilidad, una entrada de recursos puede revertirse repentinamente, e impedir que se pueda seguir financiando el déficit en cuenta corriente. En este caso seguramente estaremos ante una crisis devaluatoria.

En el cuadro 1 se puede apreciar cómo estos diferentes renglones han intervenido en los últimos 20 años en la cuenta de capital.

La cuenta de capital sólo fue deficitaria en 1985, 1987 y 1988, pero los datos anuales pasan por alto déficits trimestrales importantes. En 1994, aunque hubo un saldo positivo de 14,584 millones de dólares, en el último trimestre de ese año se registró un déficit de 3,711.6 millones. Además, en 1994 las reservas internacionales cayeron en 18,300 millones de dólares, lo que indica por ambos datos el peor comportamiento de los últimos 20 años.

Los depósitos y préstamos tienen una contribución positiva a la cuenta de capital en la mayoría de los años y una contribución negativa —exportación neta de capitales— en 1985, 1988, 1992, 1996, 1997 y 1999. Ello implicó procesos de desendeudamiento (1988, 1996 y 1997), pero también transferencia de recursos al exterior.

En conjunto, la inversión extranjera tiene una contribución anual negativa únicamente en 1995, debido al impacto de la crisis. Sin embargo, la inversión de cartera no refleja el saldo positivo del resto de los años en la entrada de capital foráneo. La inversión especulativa tuvo un saldo negativo continuo de 1983 a 1987, cuando las salidas se multiplicaron por dos en relación con 1986 (debido a la crisis bursátil internacional, más que a factores internos). Después se tornó positiva hasta 1995, año en que la crisis se acompañó de una fuga de capitales casi nueve veces mayor que la ocurrida en México durante la crisis mundial de 1987. El déficit en cartera se detuvo en 1998 pero ahora de nuevo se presenta una situación superavitaria, aunque menos pronunciada que la que financió el déficit de cuenta corriente durante el sexenio de Carlos Salinas.

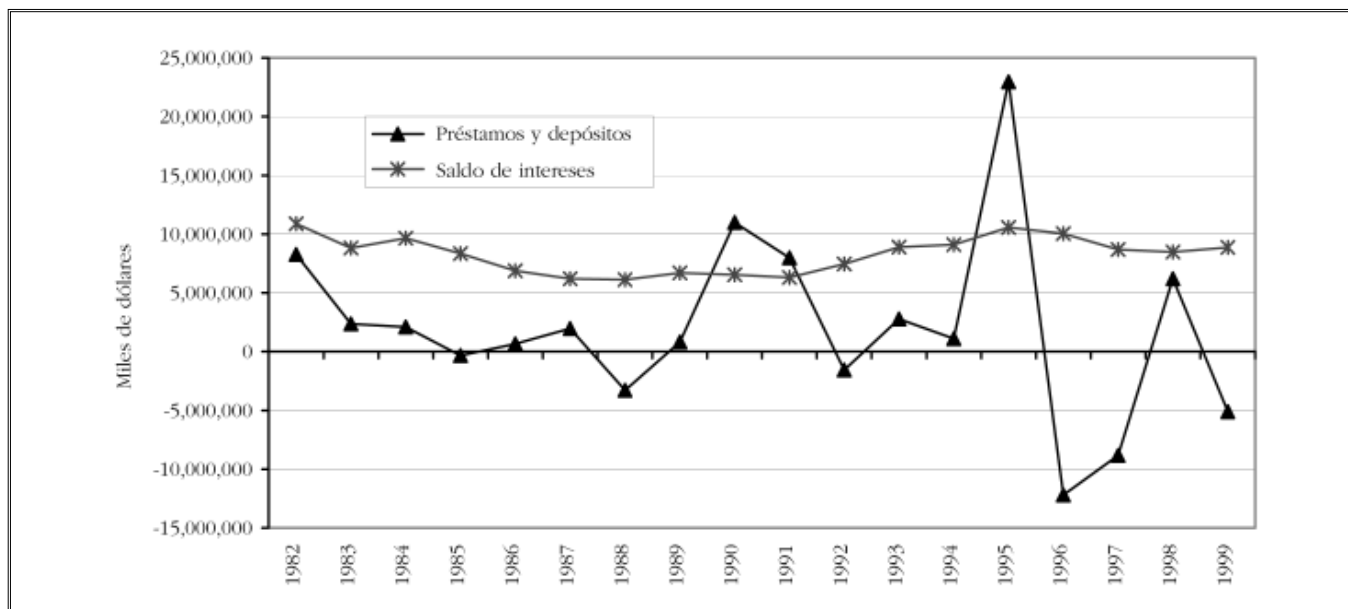
En efecto, en 1994 se demostró el enorme riesgo que se corrió al basar el financiamiento de 1990 a 1993 en el alza de la inversión de cartera. Si bien a inicios de 1994, a raíz de la firma del TLCAN

Cuadro 1
Cuenta de capital, 1980-1999 (millones de dólares)

Año	Cuenta de capital	Pasivos					Activos
		Total	Por préstamos y depósitos	Inversión extranjera			
				Total	Directa	De cartera	
1980	11,377	12,622	10,473	2,148	2,090	58	-1,245
1981	26,597	30,857	26,784	4,073	3,076	997	-4,260
1982	9,996	10,820	8,273	2,547	1,900	646	-824
1983	339	4,025	2,353	1,673	2,192	-519	-3,686
1984	1,306	3,208	2,102	1,106	1,541	-435	-1,902
1985	-316	1,060	-328	1,388	1,984	-596	-1,377
1986	2,716	2,549	667	1,882	2,401	-519	167
1987	-1,189	3,609	1,978	1,631	2,635	-1,004	-4,798
1988	-1,163	591	-3,289	3,880	2,880	1,000	-1,754
1989	3,176	4,346	819	3,527	3,176	351	-1,170
1990	8,297	16,997	10,993	6,004	2,633	3,370	-8,700
1991	24,507	25,507	7,992	17,515	4,761	12,753	-1,000
1992	26,419	20,867	-1,567	22,434	4,393	18,041	5,552
1993	32,482	36,085	2,777	33,308	4,389	28,919	-3,603
1994	14,584	20,254	1,100	19,155	10,973	8,182	-5,670
1995	15,406	22,763	22,952	-188	9,526	-9,715	-7,358
1996	4,069	10,410	-12,194	22,604	9,185	13,418	-6,341
1997	15,763	9,047	-8,820	17,867	12,830	5,037	6,716
1998	17,360	16,929	6,197	10,732	11,311	-579	431
1999	14,822	17,462	-5,122	22,583	11,618	10,965	-2,640

Fuente: Banco de México, www.banxico.org.mx, Información financiera y económica.

Gráfica 6
Saldo de intereses y préstamos y depósitos, 1980-1999



Nota: El saldo de intereses positivo traduce aquí salidas de capital. La inversión del signo fue hecha para facilitar la lectura del gráfico.

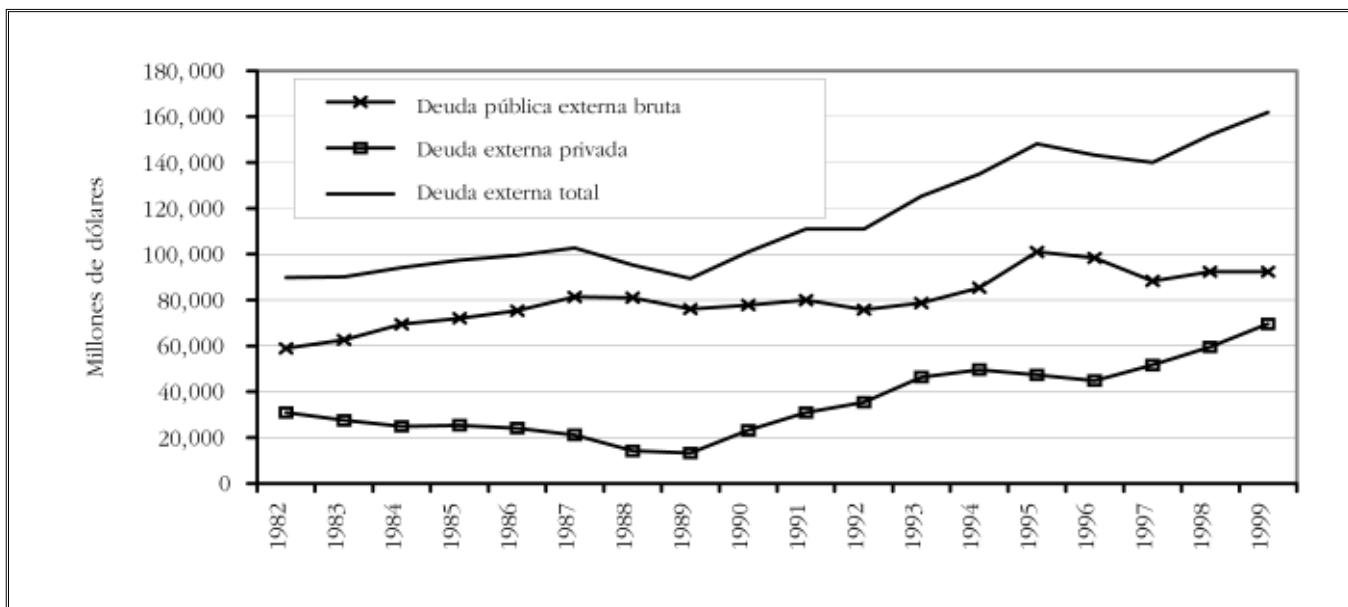
Fuente: Banco de México, www.banxico.org.mx, Información financiera y económica.

con Estados Unidos y Canadá, la inversión directa aumentó (de 4,000 millones de dólares en 1993 a 11,000 millones en 1994), hubo una caída de las inversiones de cartera, especialmente con la fuga de divisas del último trimestre de 1994, que pro-

dujo un déficit de 5,000 millones de dólares en ese trimestre y de 9,500 millones durante 1995.

Tales fluctuaciones se originaron sobre todo en el mercado de dinero (representaron, en el cuarto trimestre de 1994, 85% del déficit de la inver-

Gráfica 7
Las deudas externas pública y privada: 1982–1999



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), www.shcp.gob.mx, Indicadores económicos, datos históricos. Cálculos del autor. No incluye la deuda exterior del Banco de México, es decir los pasivos de éste con el FMI.

sión de cartera). Este último tuvo un saldo negativo de 19,000 millones de dólares entre el último trimestre de 1994 y el segundo de 1996. En cambio desde que tenemos datos sobre la inversión accionaria (al primer trimestre de 1989), ésta ha tenido una contribución positiva.

El sexenio de Carlos Salinas se caracterizó por el peso creciente de la inversión de cartera frente a la directa, mientras que en el de Ernesto Zedillo hubo una evolución opuesta entre 1996 y 1998. Sin embargo, aun en 1999 la inversión de cartera representaba un porcentaje superior al de 1994 (48.6% contra 42.7% de la inversión total), lo que indica la volatilidad que persiste por la dependencia de este financiamiento.

Transferencias de capital con el exterior

En varios países deudores la década perdida de los ochenta se tradujo en transferencias netas de capital al exterior. Situación éticamente inédita, pues supone un traslado de riqueza de naciones pobres a ricas. Como ejemplo y aproximación de este fenómeno, se observa en la gráfica 6 que México ha pagado intereses superiores a los préstamos o depósitos que recibe del exterior durante casi todo el periodo.

Según Pedro Aspe las transferencias netas a México cayeron de 7.4% del PIB en 1981 a -5.8%

en 1985, y a -5.7% en 1988.¹ De este modo, el país, de ser un importador neto de capital del orden de 12,000 millones de dólares al año en 1981, se convirtió en un exportador neto, con una salida de más de 10,000 millones de dólares durante la última administración.

Evolución de la deuda externa total 1982-1999

Aun con los pagos por intereses y transferencias de capitales al exterior, la deuda externa ha aumentado de manera casi constante desde 1982, como se advierte en la gráfica 7. Este aumento se ha debido principalmente a la creciente deuda privada, sobre todo desde 1989, a diferencia de los años anteriores, cuando el endeudamiento era sobre todo de carácter público. Cabe mencionar que esto no reduce la carga social que pueda implicar, pues en última instancia, el estado suele asumir las grandes cargas de empresas y sectores endeudados, aunque éstas tengan carácter privado.

La deuda externa total (menos los pasivos del Banco de México con el FMI) casi se duplicó de 1982 a 1999, pasando de 89,862 a 161,912 millones de dólares, es decir, un monto similar a la suma total de intereses pagados por México al exterior desde 1982.² Este crecimiento fue especialmente notable, 39,697.9 millones de dólares

Cuadro 2
Crecimiento de la deuda externa total
(excepto los pasivos del Banco de México con el FMI)

Tasa de crecimiento	Media anual (%)	Acumulada (%)
1982-1988	0.98	6.05
1988-1994	5.98	41.70
1994-1999	3.70	19.94
1982-1999	3.52	80.18

Fuente: SHCP, www.shcp.gob.mx, Indicadores económicos, datos históricos. Cálculos del autor.

de 1988 a 1994 (41.7%). Desde entonces el aumento fue de 26,912.8 millones de dólares (20%).

La deuda privada alcanzó su menor proporción en la externa total en 1989 (14.8%). Después creció proporcionalmente más que la deuda pública, hasta alcanzar, en 1993, 37.1% de la total. Después volvió a disminuir en 1996 (31.3%), aumentó en los años siguientes y alcanzó en 1999, 43% de la deuda externa total.

Esta evolución de la deuda muestra la permanencia del problema del endeudamiento externo, pero no que la situación sea peor que a inicios de la década de los ochenta. Esto se debe a que el aumento es absoluto pero decreciente con respecto al PIB.

Evolución de la deuda externa pública

En términos relativos, la deuda pasó de alrededor de 50% del PIB en 1982 a menos de 20% en 1999. Este indicador compara el endeudamiento con la capacidad productiva y supone que una deuda creciente se puede compensar con un producto cuyo crecimiento sea mayor aún. Hay que notar al respecto que muchos países desarrollados tienen deudas públicas cuyo porcentaje del PIB es superior al de México sin que se considere que esto sea problemático. Esto significa que el indicador deuda externa en porcentaje de la producción interior bruta no es infalible.

Sin embargo, aunque este indicador no sea válido para hacer comparaciones internacionales, es útil para analizar la evolución de un país. De la gráfica 8 se desprende lo siguiente:

- Una evolución en olas (cíclica) de la deuda pública externa, la punta de estas "olas" se sitúa en las crisis económicas de 1986 y 1995.
- Una tendencia general a la baja, aunque en 1999 la deuda externa es similar a la de 1993.

- Un bajo nivel de deuda de corto plazo después de 1983.

Este último aspecto es muy importante, ya que la deuda de corto plazo se debe reembolsar en menos de un año, lo que significa que un país debe disponer del capital suficiente en lo inmediato. De no ser así, puede caer en una crisis de liquidez proveniente de un problema de caja. Por ejemplo, en 1982 y 1983 la deuda de corto plazo representó, respectivamente, 7 y 6% del PIB. Ello significa que en 1982 México debía disponer de inmediato de una suma casi equivalente a todo el crecimiento económico neto del año previo tan sólo para saldar sus compromisos más urgentes. Simultáneamente, el país tenía significativos déficit de cuenta corriente y elevados pagos de intereses, por lo que contar con tales recursos era muy complicado. Por si fuera poco, la situación financiera internacional le era particularmente adversa.³ México no pudo obtener los financiamientos externos que le hacían falta para pagar las amortizaciones de deuda que debía realizar en 1982. Resultado: el país se quedó sin dinero y declaró la suspensión de pagos en agosto de ese año.

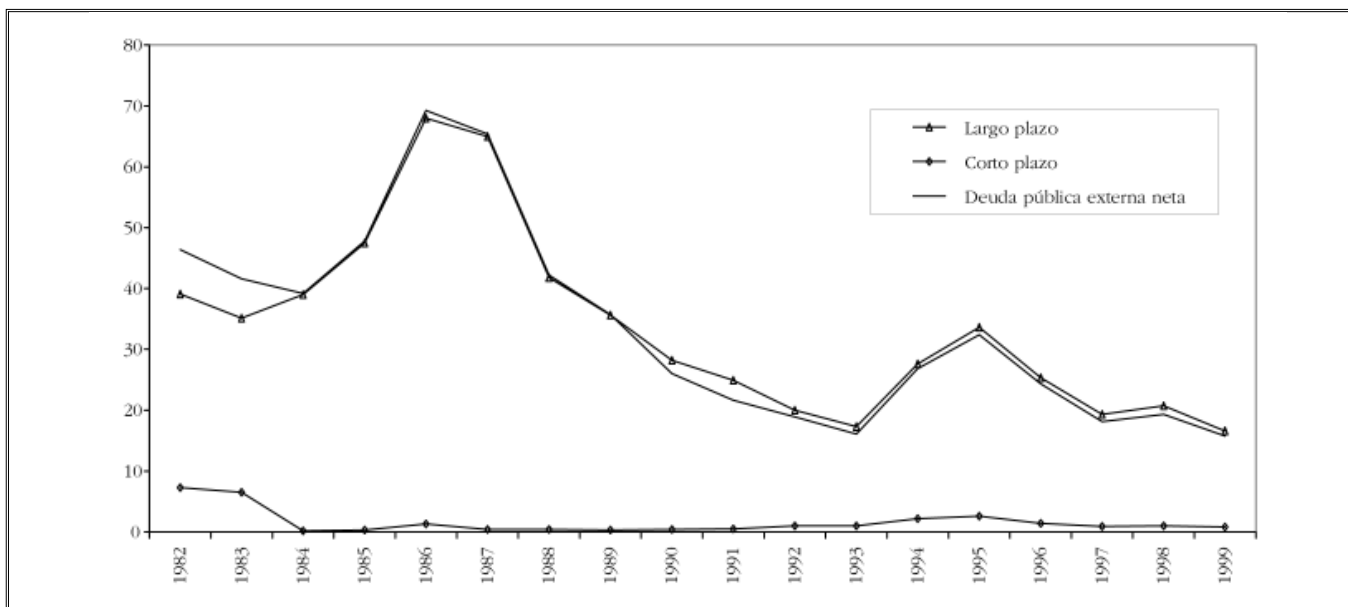
Aunque esa crisis fue mucho más grave que un simple problema de caja, mostró de manera dramática los riesgos que corre un país que acumula una fuerte deuda de corto plazo.⁴

En los años siguientes la deuda de corto plazo disminuyó en relación con el PIB por las políticas de renegociación y/o restructuración de la deuda (especialmente la de 1989), pero alcanzó niveles altos en 1994 y 1995 de más de 2%. La restructuración permitió alargar el plazo de las amortizaciones y lograr una mejor planeación de éstos. Desde otro punto de vista, se trata de "pasar" el problema a los gobiernos venideros y a las generaciones futuras e implica pagar intereses durante periodos más largos.

Evolución de la deuda externa privada

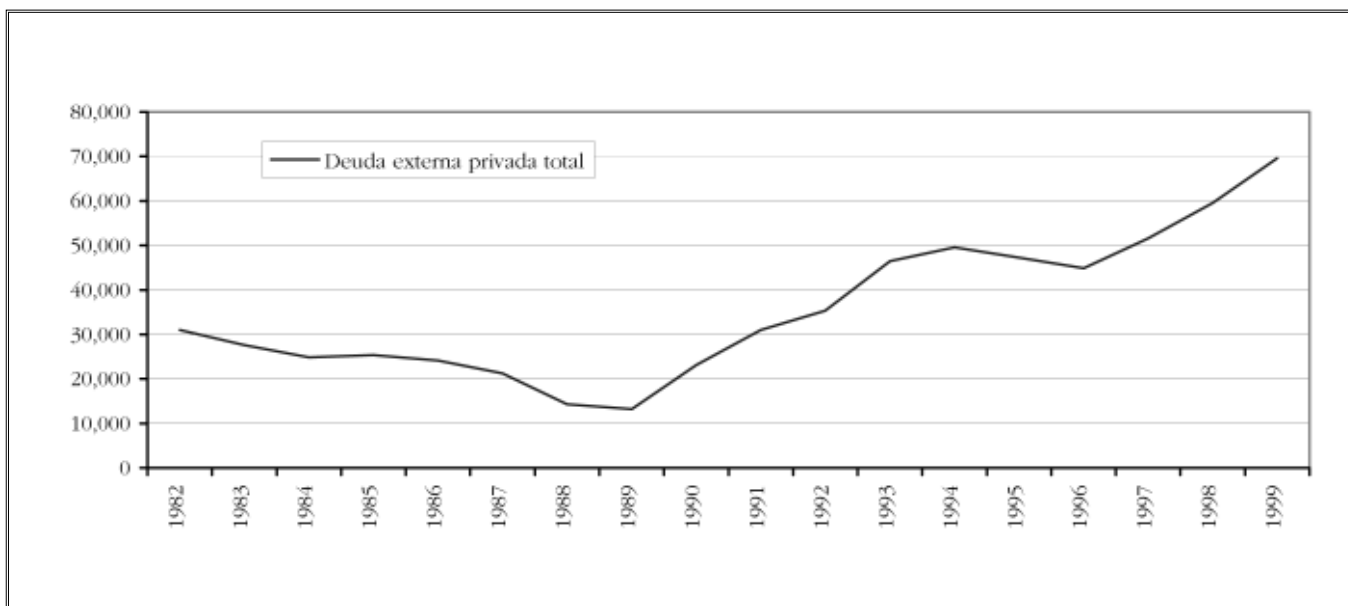
Antes de la crisis de 1982 este tipo de deuda era relativamente poco significativa, con excepción de la bancaria. Con la nacionalización de los bancos en ese año, y desde entonces hasta 1989, su proporción fue decreciendo aún más. Sin embargo, a partir de la renegociación de la deuda externa de México, en 1989, ha tenido un repunte importante, por lo que en 1999 representó alrededor de 70,000 millones de dólares, más del doble que en

Gráfica 8
Evolución de la deuda externa (% del PIB)



Fuente: SHCP, www.shcp.gob.mx, Indicadores económicos, datos históricos.

Gráfica 9
Deuda externa privada total, 1982–1999 (millones de dólares)



Fuente: SHCP, www.shcp.gob.mx, Indicadores económicos, datos históricos.

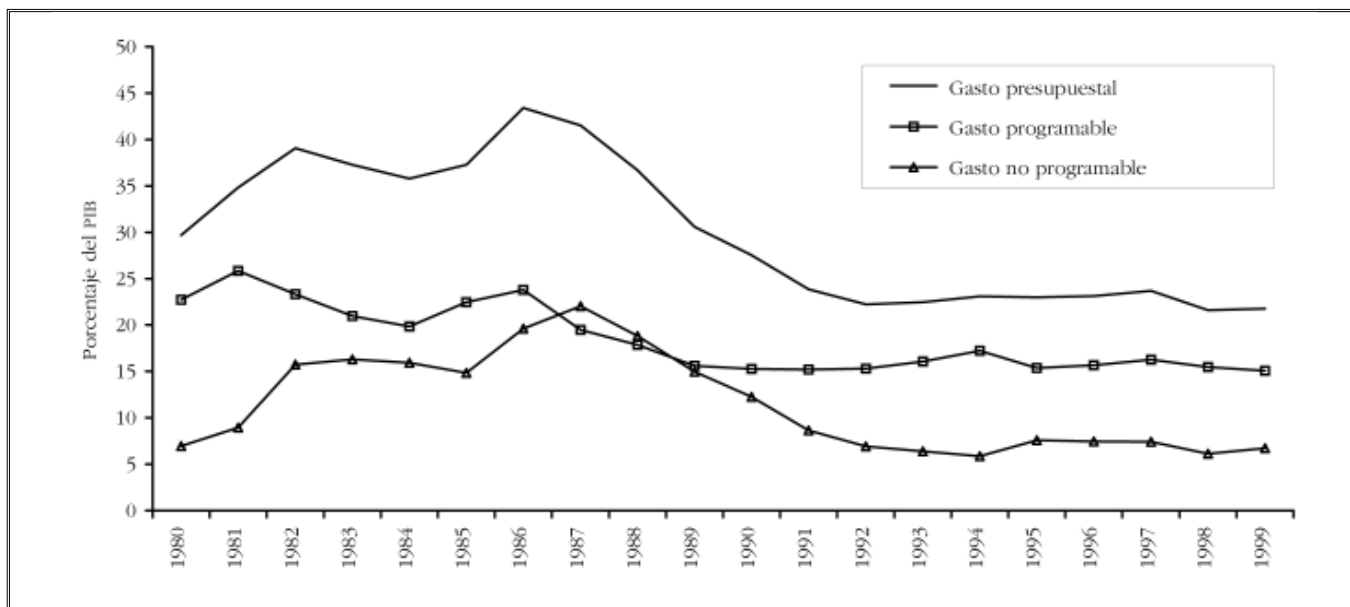
1982 (aproximadamente 30,000 millones de dólares).

En el cuadro 3 se detalla la evolución de la deuda externa privada en porcentaje del PIB. Entre 1982 y 1999 ésta disminuyó en 45.9%, pese a que hubo un incremento de 131% entre 1988 y 1994.

Deuda pública y gasto del sector público

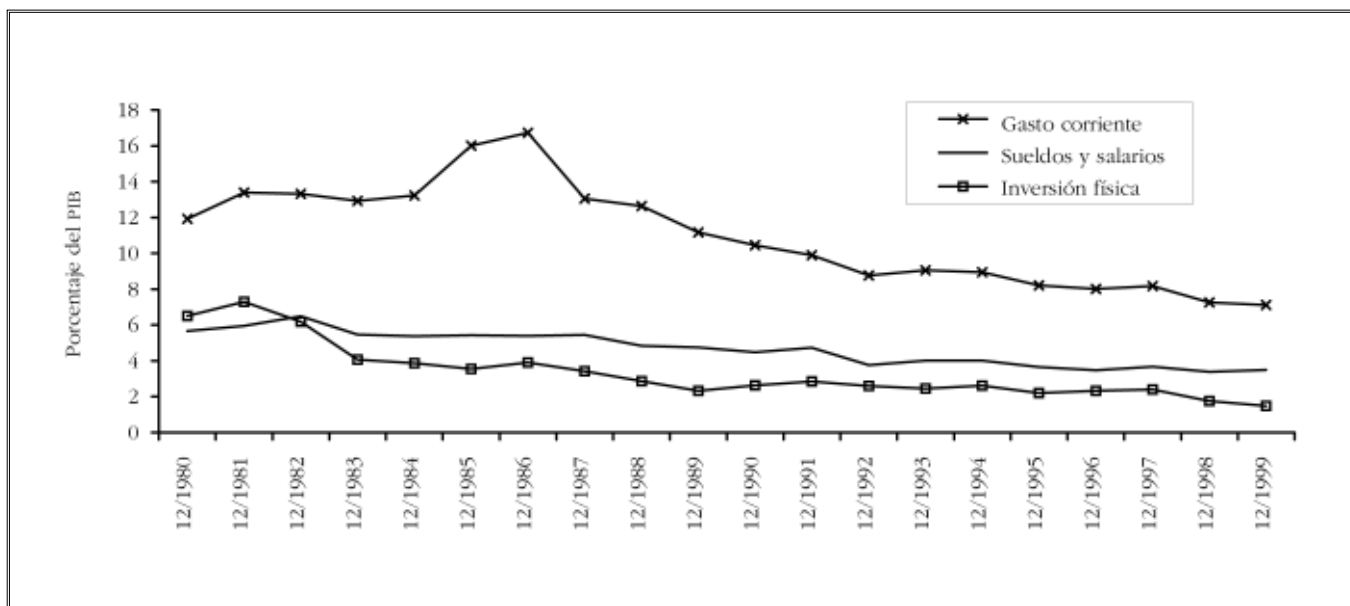
Un elemento clave de las políticas de ajuste estructural⁵ ha sido la voluntad de reducir el gasto público para “sanear” las finanzas públicas, ya que se considera que la inversión pública es menos eficiente que la privada, porque retiene una parte

Gráfica 10
Evolución del gasto público, 1980–1999 en porcentaje del PIB



Fuente: SHCP, www.shcp.gob.mx, Indicadores económicos, datos históricos.

Gráfica 11
Evolución del gasto corriente, 1980–1999, en porcentaje del PIB



Fuente: SHCP, www.shcp.gob.mx, Indicadores económicos, datos históricos.

del ahorro nacional en detrimento del sector privado y luego el exceso de gasto provoca déficit en cuenta corriente (importaciones de más y crecientes pagos de intereses sobre la deuda externa).⁶

A partir de esta concepción se desarrollaron estrategias de reducción del gasto público, pero

gran parte de dicho gasto no se podía planear, pues estaba atado de antemano a compromisos ineludibles, especialmente al pago del servicio de la deuda externa e interna.⁷ En este caso la deuda agudiza la insuficiencia de ahorro interno, ya que crecen los compromisos de pagos. Es el caso de México desde 1982.

Cuadro 3
Evolución de la deuda externa privada total, 1982–1999

Tasa de crecimiento	Deuda externa privada total (% del PIB)
1982–1988	-69.26
1988–1994	130.67
1994–1999	-23.70
1982–1999	-45.90

Fuente: SHCP, www.shcp.gob.mx, Indicadores económicos, datos históricos. Cálculos del autor.

Así, cuando una parte creciente del gasto público se destina al pago de intereses se reducen proporcionalmente los recursos para promover el desarrollo, máxime si se pretende alcanzar un superávit gubernamental. Para lograrlo, el estado reduce su gasto “primario” y lo orienta al pago de deuda, al tiempo que retira más dinero de la economía y de la sociedad de lo que posteriormente le devuelve.

Así, el gobierno, por obligación y/o elección, favoreció al capital financiero sobre el productivo y el social. Esto se tradujo en elevadas tasas de interés reales y provocó el *efecto de evicción*, concepto habitualmente utilizado en el vocabulario neoclásico para oponer el carácter no eficiente del gasto público (porque no está determinado por criterios mercantiles) al *eficiente* de la inversión privada. En los hechos, mediante la reducción presupuestal no se logró la eficiencia del gasto, sino que se dirigió a los sectores rentistas (internos y externos), dificultando con ello el acceso al capital de los inversionistas productivos.

Pero la austeridad monetaria y las altas tasas de interés no son sólo consecuencia indirecta de una política de captación de dinero por parte del gobierno para pagar su deuda. Es también un objetivo de política monetaria cuyo interés es reducir la inflación (que la misma deuda provocó) y limitar el crecimiento económico generador de los déficit en cuenta corriente.

Bajo este discurso, la austeridad debe reducir la demanda interna y las importaciones para resolver la crisis de la deuda. La receta amarga fue muy de moda en las políticas económicas de los años ochenta y muy parecida a las antiguas recetas de belleza; sufrir para ser bello, que se vuelve sufrir para ser un virtuoso macroequilibrado eficiente.

De 1977 a 1981 se observa una disminución constante del gasto programable, que pasa de 82.2

a 74.3% del gasto presupuestal total, pero en 1982 se reduce hasta 59.7%. Es decir, en ese año más de 40% del gasto presupuestal escapó a toda opción de usos alternativos para el gobierno mexicano, al aceptar la carga de la deuda (¿tenía alternativa?). La situación siguió empeorando en 1987, cuando el gasto programable representó únicamente 46.9% del gasto presupuestal consolidado.

Según la Secretaría de Programación y Presupuesto:

El servicio de la deuda por el pago de intereses, comisiones y gastos que ascendía como proporción del PIB a 14.0% en 1982, resultará en alrededor de 16.2% en 1988, debido al desliz cambiario, al incremento sustancial de los intereses externos, y al elevado nivel de la inflación interna que genera altas tasas de intereses nacionales. Esto denota la distracción de recursos reales que no pudieron destinarse a actividades productivas.

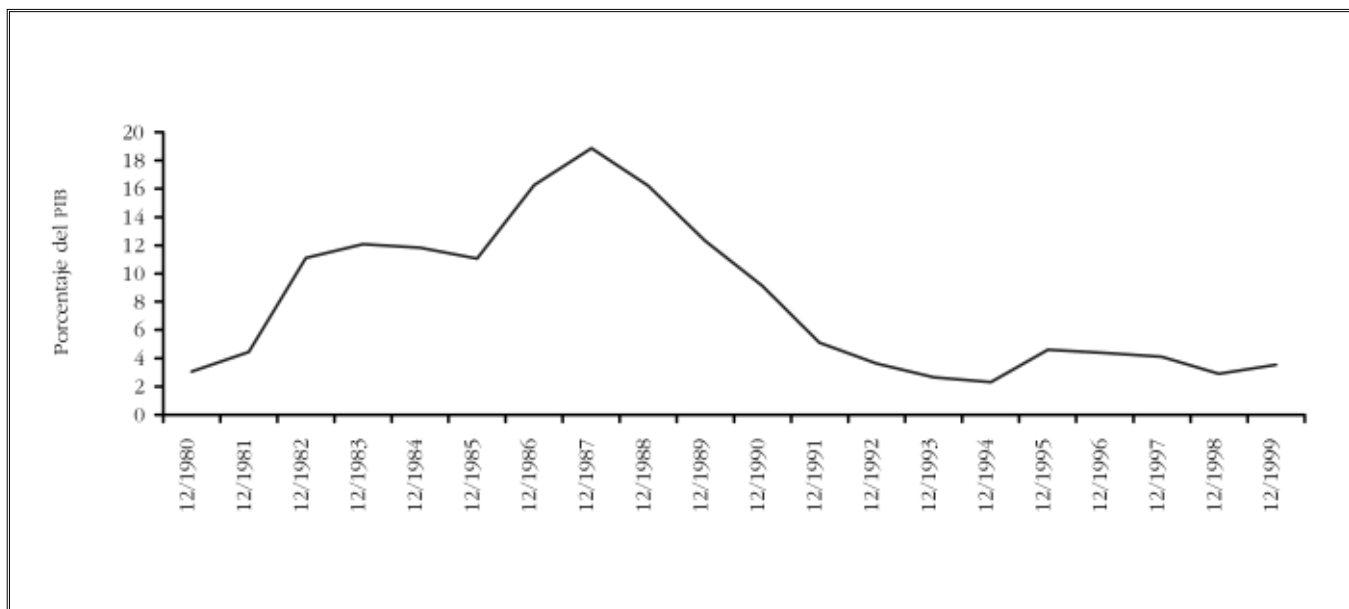
A partir de este año el gobierno mexicano comenzó a recuperar parte del control del gasto⁸ (sin alcanzar el nivel de 1977) hasta 1995, cuando la crisis lo reduce de nuevo en más de siete puntos (de 74.5 en 1994 a 67% en 1995). En 1999 el control del gasto alcanza 69.2% del gasto presupuestal consolidado, lo que aún es una cifra débil.⁹

En suma, la deuda reduce la disponibilidad productiva del ahorro interno, ya que una parte importante se dirige al pago de intereses de la deuda. También reduce la autonomía gubernamental en el manejo de sus recursos aun antes de considerar las presiones de instituciones financieras internacionales (IFI) para adoptar determinadas políticas. Paradójicamente, ambos factores reducen la capacidad pública para alcanzar las metas planteadas por las propias IFI, como la reducción del gasto público, y obliga a seguir políticas monetarias y presupuestales profundamente recesivas.

Así, se reduce el control económico sobre el uso de su ahorro y los recursos para invertir productivamente tanto en capital físico como en generación de empleo y gasto social. Así, el nivel alcanzado por los intereses los convierte en un elemento parasitario de la economía nacional.

Para la reducción del déficit presupuestal primario (y la obtención de un superávit) frecuentemente se recorta el gasto corriente. Pocos países tuvieron la facilidad que tuvo el gobierno mexicano de bajar, por ejemplo, las remuneraciones reales de sus empleados.

Gráfica 12
Carga de intereses de la deuda pública, 1980–1999



Fuente: Banco de México, www.banxico.org.mx, Información financiera y económica; INEGI, www.inegi.gob.mx, Banco de información económica.

En efecto, las remuneraciones a los asalariados públicos se reducen de 24.7% del gasto presupuestal en 1977 a 12.3% en 1986.¹⁰ Lo mismo ocurre con el gasto de capital, que disminuye de 27% del total en 1979 a 16% en 1982 y 7.8% en 1989, el nivel más bajo de los últimos 20 años. Posteriormente se estabilizó, entre 1991 y 1997, pero desde 1998 vuelve a estar a la baja.

En la gráfica 11 se observa el descenso en la proporción de los salarios del sector público y de la inversión física pública en el PIB durante 20 años. Como la caída de los salarios se acompaña del mantenimiento del personal ocupado en el sector público, de ello se deduce una reducción importante en las remuneraciones reales. Las relaciones históricas entre los sindicatos y el poder permitían seguir políticas estrictas de contención salarial, al tiempo que subían velozmente las tasas de intereses reales. Los sueldos y salarios públicos pasaron de representar 6.5% del PIB en 1982 a solamente 3.5% en 1999. Como lo señala Boltvinik, “la restricción fiscal, al menos en el caso de México, se instrumentó básicamente mediante una reducción de los salarios reales de los empleados públicos, entre los que sobresalen, por su número, los profesores, las enfermeras y los médicos”.¹¹

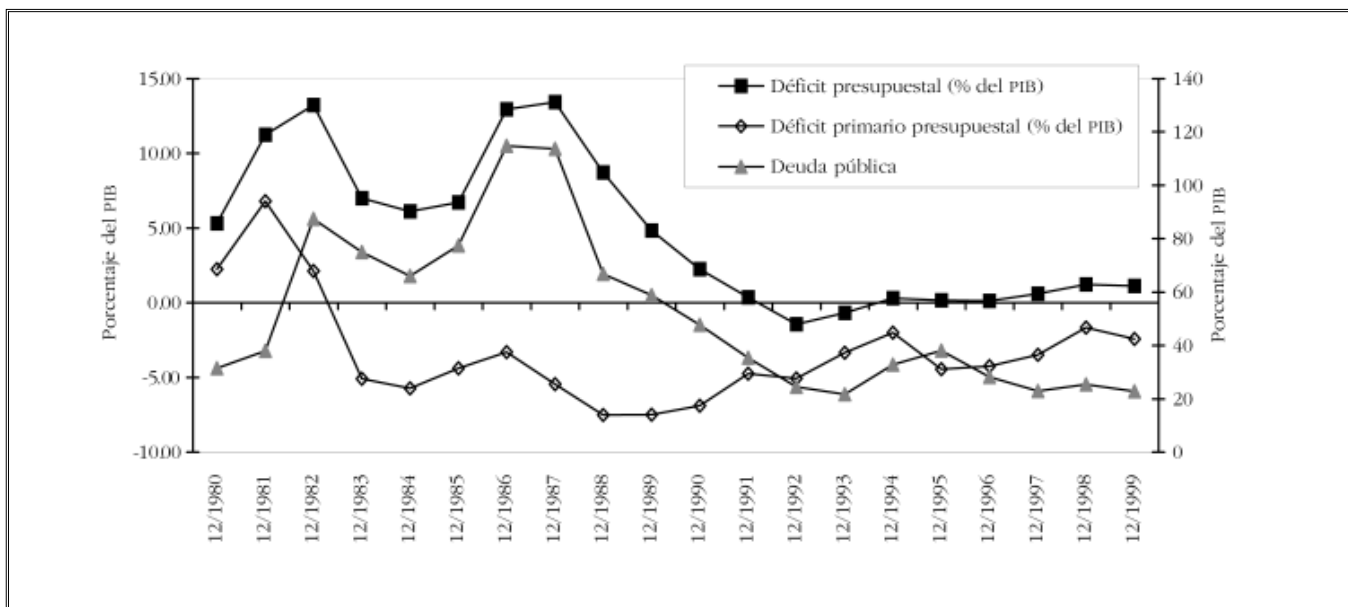
La reducción del gasto físico público, que disminuyó de 7.3% del PIB en 1981 a sólo 1.5% en 1999, tiene consecuencias graves a mediano y lar-

go plazo, sobre todo cuando se tienen deficiencias graves en infraestructura, como es el caso de México.¹² Además, esto constituye una restricción grave al ingreso de capital extranjero, pieza clave de la estrategia de desarrollo del gobierno mexicano.

Si observamos el gasto no programable podemos constatar la importancia en este rubro y en el gasto público global de los pagos de intereses. Éstos representaron en 1977 10.1% del gasto presupuestal; en 1981, 12.7%, y en 1982 aumentaron a 28.4%. En el resto de los años ochenta representaron siempre más de 30%, alcanzando en 1987 45%. Después disminuyeron de manera constante e importante, hasta alcanzar 10% del gasto presupuestal consolidado en 1994. Sin embargo, en 1995 se duplicó el peso relativo de los pagos de intereses, y desde entonces se mantienen sobre 13% del gasto público.

En la gráfica 12 se puede observar la importancia de los pagos de intereses en relación con el PIB. En 1980 éstos representaron poco más de 3%, pero subieron hasta 11.1% en 1982, proporción que se repitió en 1985; volvió a aumentar a 16.3% en 1986 y hasta 19% en 1987. En el sexenio de Salinas se registró una drástica reducción, a 5% del PIB en 1991 y 2.3% en 1994. Como era de esperarse, repuntó con la crisis a 4.6%, disminuyó hasta 2.89% en 1998, pero de nuevo repuntó a 3.6%

Gráfica 13
Deuda pública y déficit presupuestal, 1980–1999



Fuente: Banco de México, www.banxico.org.mx, Información financiera y económica; SHCP, www.shcp.gob.mx, Indicadores económicos, datos históricos.

en 1999. Los beneficiarios han sido quienes aprovechan las rentas que ofrecen las tasas de interés, en detrimento de los capitales productivos y de la generación de empleo.

El cálculo del balance presupuestal primario no incluye el pago de intereses. Así considerado, México contaría con un superávit fiscal (primario) desde 1982. En otros términos, desde 1982 el estado opera como una especie de generador de ganancias que no puede apropiarse, puesto que deben trasladarse al pago de deudas previas. Puesto que este mecanismo opera como una banda sin fin, en realidad el país está generando continuamente una herencia de nuevas deudas generación tras generación (una suerte de feudalismo financiero). Esto significa que el déficit público resulta exclusivamente del pago de intereses de la deuda y, por consecuencia, el aumento de la deuda pública resulta del pago de la deuda misma. Asistimos a lo que se llama la “autonomización” de la deuda.

Como podemos observar en la gráfica 13, el déficit público se relaciona estrechamente con la evolución de la deuda. Primero, el déficit produce endeudamiento del sector público. Segundo, el nivel de la deuda influye en el pago de intereses, que generan un déficit presupuestal. Así, se puede decir que aparece un mecanismo circular en el cual la deuda pública genera deuda pública.

Conclusión general

El servicio de la deuda ha constituido una merma de recursos determinante en la reducción de la capacidad económica y se ha traducido, en el gasto público, en una reducción significativa de la inversión. Su pago implica distraer recursos de otras necesidades y compromete al propio proceso de desarrollo. Peor aún, el déficit y endeudamiento público se deben desde 1982 a la deuda misma. Además, esta situación ha tenido efectos indirectos muy graves: por ejemplo, la captación pública de recursos de la economía explica en buena parte el alza de las tasas de interés reales (por ejemplo, en el periodo de Salinas, vía tesobonos). Así, para pagar sus intereses, el estado se endeuda a tasas frecuentemente leoninas.

De manera simultánea, las políticas de ajuste estructural tratan de reducir la inflación mediante el control de la masa monetaria, que a su vez atiza las tasas de intereses reales. Esto tiene un mayor impacto recesivo en la actividad productiva, impide la inversión por los altos costos financieros, aumenta la carga de la deuda de las empresas ya endeudadas y la de intereses pagada por el estado.

Esto significa que el pago del servicio de la deuda y las políticas de ajuste estructural han favorecido al capital rentista o financiero sobre el productivo, ya que se han incrementado los ingre-

Retrato del niño Martiniano López y Limón sobre
Un perro andaluz (según Buñuel), detalle.



esos del primero mientras que se dificulta la obtención del segundo y se reducen los ingresos reales de los asalariados.

Dicho de otra manera, el pago de la deuda y el ajuste estructural se hicieron a costas del sector productivo y se tradujo, especialmente en los ochenta, en una disminución considerable de la actividad agropecuaria e industrial, de los salarios reales —públicos y privados— y en un aumento probable del subempleo y la pobreza.

En el final del sexenio de Carlos Salinas de Gortari todo parecía indicar que la restructuración de la economía había traído sus frutos, que tal vez la quimioterapia no había sido en vano y que, mejor aún, México ya había entrado en el primer mundo. La gran mayoría de los mexicanos pudieron sentir, en carne propia que ese no era el caso cuando el cáncer de la crisis reapareció en 1994/1995 con más fuerza que en 1982.

Hoy las deudas y los intereses han disminuido como porcentaje del PIB y la economía mexicana goza de un acelerado crecimiento. Sin embargo, con todo y blindaje financiero, nadie se arriesgaría a declarar el fin de los tiempos de crisis, pues todavía se recuerda del dramático fin del espejismo salinista. Es extraño que con una experiencia tan fresca muchos consideren que el problema de la deuda (interna y externa) ya es historia.

En resumen, limitémonos a recordar tres aspectos que hemos visto en este artículo. Primero, si la deuda externa ha disminuido como porcentaje del PIB, ésta representa el doble de la deuda externa de 1982, incluso después de haber paga-

do México más de 160,000 millones de dólares desde esta fecha. Segundo, si bien el crecimiento económico ha sido notable, sigue estando ligado al desarrollo de un importante déficit comercial, lo cual significa que México no se ha librado de los condicionamientos externos. Finalmente, podemos observar que el peso mexicano está de nuevo sobrevaluado entre 15 y 20% si se le compara con su nivel de 1990, otro problema recurrente de la economía mexicana debido a su constante diferencial de inflación respecto a la de Estados Unidos.▲

Notas

1. Aspe, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
2. Si se toma en cuenta la deuda del Banco Mundial con el FMI se observa, por el contrario, una reducción de la deuda externa. Pero en este caso esta disminución resulta únicamente del reembolso del préstamo del FMI a México después en la crisis de 1994/1995 (por 13,333 millones de dólares) que se dio así: 3,524 millones en 1996, 3,400 en 1997, 1,072 en 1998 y 3,685 en 1999.
3. Alza de las tasas de interés y escasez de capitales; por ejemplo, los préstamos a América Latina pasan de 31 a 11.5 miles de millones de dólares entre 1981 y 1982 y son totalmente nulos en los últimos seis meses de 1982. Arnaud, P. *La dette du tiers Monde* (Repères), París, 1984.
4. Así lo nota Pedro Aspe, “se puso de manifiesto que el problema de México no era de flujo de efectivo, sino más bien que la carga de la deuda imponía severas limitaciones sobre el potencial de crecimiento”. Aspe, Pedro. *Op.cit.* p.119.
5. Sobre las políticas de ajuste estructural véase Román Morales, Luis Ignacio. *¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado*, ITESO, Guadalajara, 1999.
6. Véase la tesis de los “déficit gemelos” de Feldstein, en Krugman, Paul R. *The age of diminished expectations, U.S. economic policy in the 90's*, The MIT Press, Cambridge, 1997.
7. El servicio de la deuda integra tanto el pago de los intereses como las amortizaciones al capital durante un periodo determinado.
8. El servicio de la deuda disminuyó por la restructuración de la deuda externa.
9. Estos datos son significativos no sólo desde un punto de vista económico, lo son también por razón una política muy evidente: ¿qué pensaríamos si un grupo reducido de ciudadanos no elegidos (extranjeros o nacionales, poco importa) pudiera decidir de manera unilateral el uso del ingreso de la mayoría? Esta situación nos interroga sobre la relación entre economía y democracia.
10. Estos números se calcularon a partir de datos del Banco de México.
11. Ibáñez Aguirre, José Antonio (coord.) *Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social*, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales/Universidad Iberoamericana, México, 1998, p.324.
12. Sin lugar a duda la disminución de este indicador se debe también en parte a las privatizaciones.